

# 婦人労働と保育問題

—— ヨーロッパ4カ国の動向 ——

渡 辺 千 壽 子

## は じ め に

既婚婦人の就労の増加、なかでも妊娠、出産・育児と密接な関係にある若年既婚層の婦人労働者の増加傾向は、国による年代の差こそあれ先進諸国に共通の現象である。その要因として従来から指摘されている出生率の低下、家事負担の軽減、教育水準の向上による就業機会の増大、パートタイムを可能にする販売・サービス等の第三次産業の発展などとともに、西欧諸国では同一賃金法・雇用平等法などの効果も挙げられている。こうした状況をみる限りでは、出産・育児期の雇用の中断・再就職という従来の婦人雇用のパターンは少しずつ変化しつつあるといえる。とはいえ、いまだに婦人の就労形態に多くみられるパートタイム雇用は、婦人の属性としての出産と家庭責任の直接の結果であり、これは既婚婦人労働者の増加に伴ってよりはっきりしたものとなっている。

既婚婦人の労働力化は男子世帯主の所得に大きく左右され、また子どもの数・年齢・育児コストなどに影響をうけることが知られている。既述の現象は、世帯主である男子労働者の賃金では生活が十分まかなえない現状が既婚婦人労働者を激増させているのであるが、なかでも出産・育児期にある婦人が労働力化される場合、母性と家庭責任、とりわけ子どもの養育についての配慮が最大の問題になってくる。それは個々の家庭が現実におつかる問題であるばかりでなく、社会の大きな関心事として社会的施策の充実・整備を必要とする事柄である。しかしそれらが不備な状況の中で現に乳幼児をかかえて働く母親の状況をみる限り、問題は山積されているといわねばならない。現在、子ども、とくに乳幼児期の子どもがおかれている実情は、労働の場における母性保護制度の拡充とともに、児童保育サービスの確立を最重要課題の一つとしているといえよう。

先般、社会主義国の婦人労働者の状況をとりあげたが、本稿ではわが国と同じ経済体制にあるヨーロッパの国々（スウェーデン、イギリス、フランス、西ドイツ）で、この問題にいかに対処しようとしているのか、それをとくに保育サービスの提供という観点から採り上げることにした。もとより児童の保育問題は単に婦人労働との関連からのみとりあげるべきものでなく、児童の発達を保障するという視点からとらえられるべきものであろう。しかしながら現実には、諸国の保育政策はその国の将来への展望の上に立つ多くの政策との絡みの上に成り立っている

ものであり、とりわけ婦人労働をいかに考えるかという視点は、実際上の問題として欠かせぬものとして存在していると思われる。そこで、ここでは各国の婦人労働の最近の動向とその特徴を探り、それとの関連で4カ国の保育制度とその実情を主として3歳未満児に中心をおいて比較検討することにより、保育サービスの動静を考察したいと考えている。もとより国際比較は定義の相違・資料の制約等により厳密には困難であるが、入手し得た資料の範囲内で各国の現状、施策の特徴などを検討することにした。

## I 4カ国における婦人労働の現状

### (1) スウェーデン

既婚女子の労働力率の上昇は最近20年間にとくに著しいが、この発展の主要な原因は男子労働力の不足にあったとされている。女子労働力への需要は未婚女子によって満たされることはできず、1960年代半ば以降既婚女子は労働力増大の主要部分を構成した。さらに1970年代に入ると、この増加の大部分は就学前児童をもつ母親の間で生じている。1975年現在、18歳から64歳の全ての女子の69%が賃金労働者である。

既婚女子の労働力率は、1950年の16%から1960年の26%、1975年の57%と次第に高くなっている。また、7歳（就学年齢）以下の乳幼児をもつ母親の労働力率は1965年で36.8%、1970年49.7%、1974年56.7%、1976年69%と大きく上昇しており、女子労働力率上昇の大部分が既婚女子、なかでも就学前の児童をもつ母親の間で生じていることがわかる。もっとも、母親の就労は子どもの年齢が小さいほど低下し、3歳～6歳の母親では64%、3歳未満児の母親では58%である。

女子が従事している職業は、伝統的に女子の仕事とされている保健医療、保育、事務などが多く、女子の70%以上が約25の職業に集中している。このように女子は限られた職業で働く傾向があり、性別の職業区分によって労働市場が分断され、二重構造が顕著であるため、極端な低賃金労働者の過半数は女子である。女子の平均賃金は1975年で男子の69%である。スウェーデンではすでに1962年にILO100号条約を批准しているが、年間所得からみる男女間の賃金格差は依然として大きく、これは男女の就業分野のちがいによるところが大きい（製造業だけに限っていうなら、男女の賃金差はもっと小さい）。また、女子は男子に比べるとパートタイムで就業する者が非常に多く、1977年現在で女子雇用者全体に占める女子パートタイマーの割合は45.2%（同年男子6%）にのぼる。パートタイマーの比率の大きいことも、男女の賃金差を大きくしている一因である。

パートタイム労働は、女性が家庭責任と職業を両立させるための一つの妥協の解決法だと多くの人々が考えている。スウェーデンでは、1960年代からの深刻な労働力不足のために婦人労働が必要とされて以来、婦人労働者は急激な増加を示しているが、とくに最近10年間のそれは既述のように若い母親の就労増加によるところが大きい。しかし、パートタイマーの10人のう

ち9人までが女子であり、その年齢も1970年代初めまでは大多数が年長者であったのに対し、今では25～34歳の女子がパートタイム労働者の4分の1を構成し、16歳未満の子どもをもつ母親の半数以上がパートタイムで働いている。

スウェーデンでは、1970年の税法改正により個人課税方式が採用された。それまでは同一世帯に属する者の所得を合算し、それに税率を適用して課税するという方式が採られていたが、新方式のもとでは共働きの場合には夫の所得と妻の所得が別個に課税されることになった。いわば既婚男子が妻を扶養していることを前提とした税制から、共働き家庭を念頭においたものへと移行したといえる。この改正は、働き手が1人の家庭と比べて共働き家庭の税を少し減らす結果となり、より多くの既婚女子が労働市場に参加するインセンティブを与えたとされているが、スウェーデンの最低税率の高さを考えると、むしろこれは母親のパートタイム労働の傾向を強めているといつてよいであろう。

女子の労働力参加に影響を及ぼす要因には、子どもの数・年齢、配偶者の有無、夫の所得、女子の教育水準、地域特性、家庭外保育の利用可能性など様々な要素があるが、現実には就学前児童をもつ母親の多くが、まだ保育施設その他の共働き家庭に対するサービスの用意が十分でないうちに、大量に労働力化することになった。このことは一連の社会的施策を促す結果となり、70年代中頃には母親が働くことを念頭においた幾つかの方策が講じられることになった。公的施策の目標は、男女が平等に家庭に参加し、広く社会においては全ての大人が職業と家庭責任（とくに育児）を両立させるのを可能にすること及び最大のニーズをもつ家庭に最大の援助を与えることに向けられており、多くの施策があるが、ここではその主眼を保育サービスにしているので、婦人労働を支える福祉施策として関連の深い育児休暇と労働時間短縮の措置についてだけ簡単に触れておきたい。

1974年に可決された親保険法は、幼い子をもつ働く親のニーズに応えるために設けられたもので、従来の母性給付を両親給付に変え、育児休暇（親休暇）、病児看護休暇を実施した。当初、育児休暇は7カ月間であったが、数回にわたる改正の後、1980年7月以降は産後360日の親休暇が認められている。最初の180日間は子どもが9カ月になるまでの間に、全日休暇又は半日休暇の形で利用されなければならない。残りの180日間は子どもが8歳になるまでに全日休暇、半日休暇又は労働時間短縮の形で利用することができる。もっとも、60日間の産前休暇を利用できるのは母親に限られており、また産後29日間の親手当は母親に支給されるが、その後の期間については、実際に子どもの世話をする方の親に支給される。さらに子どもが18カ月になるまで無給休暇をとることもでき、子どもが8歳になるまで労働時間を短縮（6時間労働）することもできる。子どもが病気の時には最高60日間の看護休暇が与えられる。なお、これらは休暇に先だつ6カ月間又は過去2年間に12カ月間働いていた場合に付与される。

育児休暇の中に採り入れられた労働時間短縮の措置は、1970年代前半を通じて出されていた要求の具体化されたものである。当初、労働時間短縮提案の多くは、全ての賃金労働者に6時

間労働を、という内容のものであった。女性がパートタイムで働き、男性がフルタイムで働くのではなく、誰もが6時間の労働をすることによって親と子の触れ合いが増し、両親はより平等に家事を分担することができるというのが労働時間短縮を支持する一つの論拠であった。1974年から1975年にかけてスウェーデン中央統計局は、社会の活動と休息の正常なリズム、昼と夜の一日の自然なリズムで流れる生活を送るのに不便な「非社会的」労働時間の範囲を示し、午前7時から午後6時の間に分類できない労働時間は「非社会的」とした。中央統計局によると、当時、賃金労働者の31%が毎日、49%が週のうち幾度か、非社会的とされた労働時間<sup>(8)</sup>に仕事をしていて、非社会的で、不規則な労働時間の及ぼす社会的影響は種々複雑であるが、とくに親の労働時間が子どもの生活リズムに与える影響についての注意が促されている。

1975年には、家族援助委員会が多くの児童が保育所で長時間をすごしていることに注目し、児童の保育時間調査を行なっている。その結果によると、全児童の半数以上が1日に少なくとも9時間、5分の1の児童は少なくとも10時間を保育所ですごしていた。児童の年齢が幼いほど保育時間が長いことも示された。単親家庭の子どもの60%以上（両親家庭の子どもでは45%）が最低9時間を保育所ですごしており、10時間以上にのぼることも労働者階級の母親の子どもたちにとってはごく一般的であった。

労働時間短縮については、全体的な労働時間の削減がなされるべきか、或いは幼い子をもつ親に対して労働時間を短縮すべきかで論争があったが、家族援助委員会はこの調査結果をふまえて、全労働者の労働時間短縮という将来の解決を期待するよりも、3歳未満児の親に対するその即座の実施を提案した。その中で委員会は次のように述べている。

よい保育環境の好適な結果は、保育時間が長くなりすぎれば失われよう。大層よく考えられた社会的・教育的プログラムでも、子どもたちがその内容を吸収できないほど疲れていては効果がないであろう。親の労働・通勤時間が長時間であることは、親と子がともにすごすことのできる時間が短くなりすぎること…親も子も余りにも疲れすぎていること…など様々な問題を生じる。保育所は親の家庭の補助者であることを意図するものであって、それに代わるものではない。

委員会は、当時の育児休暇7カ月を8カ月に延長し、同じ親が最大限7カ月以上利用することはできないようにすることを提案した。これは、給付を完全に利用しようとするれば、父親がこの休暇を利用しなければならないことを意味している。また、3歳未満児をもつ親はこれを6時間労働日として利用することもできるとした。この提案は論議をよび、スウェーデン労働組合連合（LO）は、幼児をもつ親がまずこの利益をうけるという考え方に反対し、それは小さな子のいる親を職場において不利な立場におくことになる」と主張した。1976年の選挙運動で、与党であった社会民主党は、育児休暇を12カ月に延長し、子どもが8歳に達するまで休暇取得方法は親自らが決定できるが、このうち2カ月半は父親が必ず取得する（母親はとれない）ものとするという提案をした。父親が自発的に休暇を利用するか、強制的に休暇の一部を父親のためにとっておくべきかについては議論のわかれるところであるが、社会民主党が選挙に敗れたため提案は実現しなかった。結果として、まず1978年以降に生まれた子をもつ親から子ども<sup>(11)</sup>

が8歳に達するまでに9カ月の休暇を認め、そのうち最後の3カ月は両親が平等に休暇を取得すること、これを半日休暇や6時間労働としても取得できること、休暇のうち8カ月は賃金の100%を支給することが決定された。なお、この休暇中の手当に要する財源は雇主85%、国15%の負担割合で賄われており、1979年の経費は2億4千万クローネであった。さらに1980年<sup>(12)</sup>から既述の内容が実施されるようになり現在に至っている。

## (2) イギリス

1951年から1978年の間に女子の経済活動率は着実に上昇し、1978年には既婚女子の約62%が経済活動に従事している(表1)。これに対して男子及び未婚女子の占める割合は、1961年に降低下している。これは若年層の教育期間の長期化と高齢者の退職年齢の低下によっている。労働力人口に占める女子の比率は、1980年で40%(表2)であるが、戦前の典型的な女子労働者が若年未婚であったのに対し、今日のそれは既婚中年層で占められている。

表1 イギリスにおける経済活動率 1901—80年

(単位: %)

年	男 子 (15~64歳)	未 婚 女 子 (15~59歳)	既 婚 女 子 (15~59歳)	被扶養児童を もつ母親 (15~59歳)	既 婚 女 子 (45~54歳)
1901	96	—	10	—	16
1911	96	—	10	—	11
1921	94	—	10	—	9
1931	96	—	11	—	8
1951	96	76	26	—	24
1961	95	76	35	24	36
1971	92	72	49	41	51
1978	92	68	62	52	69
1980	90	72	62	54	67

資料出所: Census of England and Wales, 1901—71; Office of Population Census and Surveys, General Household Survey (1978).

表2 労働力構成(雇用者及び失業者) 1901—80年

(単位: %)

労働力人口に占める比率	1901	1951	1961	1971	1978	1980
男 子	70	66	65	62	59	59
女 子	30	34	35	38	40	40
既 婚 女 子	4	14	18	25	28	27
35 ~ 59 歳 女 子	7	10	14	21	21	22
パートタイム女子労働者	—	4	9	16	17	16
被扶養児童をもつ母親	—	—	7	12	15	16

資料出所: Census of England and Wales, 1901—1951; Office of Population Census and Surveys, General Household Survey (1978).

イギリスが他の3カ国と異なるのは、25~34歳という若年既婚層とみられる年齢層での女子労働力率がかなり低く、35~54歳という中年層で最も高い上昇率を示しており、いわゆる二山

型の、我国と似た型を示していることである（図1，表3）。実際、労働力構成の最も著しい変化の一つは、家庭外の有償雇用につく中高年既婚女子の増加である。これは1971年と1975年の間だけで、経済活動をしている既婚女子が2,520万の全労働力のうち660万まで85万も増加したという結果を生じている。労働省は1981年までには労働力における増加予想の半数が既婚女子、20%が未婚女子、30%が男子によるものとみなしている。<sup>(13)</sup>

図1 年齢別女子労働力率

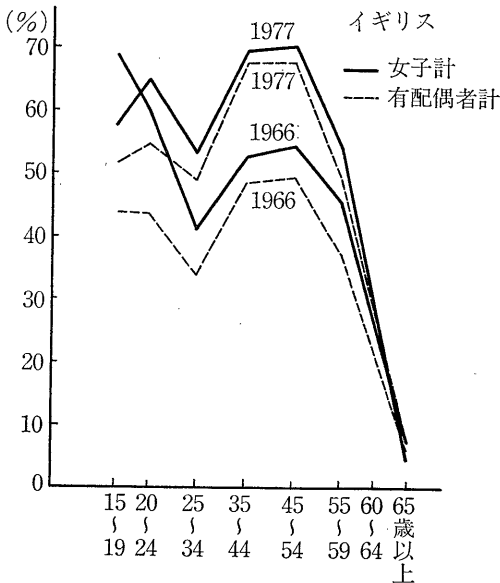


表3 年齢別既婚女子経済活動率 (単位: %)

年	1951	1971	1977	1981 <sup>(1)</sup>
20～24歳	36.6	46.7	54.3	55.7
25～34	24.4	38.4	48.8	49.6
35～44	25.7	54.5	68.0	70.3
45～54	23.7	57.0	68.1	70.9
55～59	15.6	45.5	50.8	54.8
全年齢合計	21.7	42.3	50.0	51.9

注(1) 推計

資料出所: Department of Employment, Gazette  
85, no. 6 (June 1977), p. 590.

資料出所: 日本労働協会雑誌

既婚女子の労働力率がかなり速い上昇を続けている理由として、労働省は、①出生率の低下、これは1965年にはじまったが、1971年から75年までの間に人口1,000人に対し11.9まで25%だけ低下した。②同一賃金法、性差別禁止法の可決の中に反映され、またこれらの法律により影響されている婦人の有償雇用に対する男女の態度の変化。③パートタイム雇用の機会の大幅な増加、を挙げている。1975年には労働力の17% (1971年には14%) がパートタイム (週労働30時間未満) で働いており、1971年よりほぼ100万人以上多い425万人のパートタイム労働者がいたが、その大多数 (355万人) が女子であり、その5分の4が既婚者であった。他方、フルタイムの女子労働者は1951年以後ほぼ安定したままに推移しており、したがって1977年までの全女子労働力の増加はそのほとんどがパートタイマーの増加によるものと考えられる。女子労働者に占めるパートタイマーの比率は1977年で40%である。<sup>(14)</sup>

イギリスでは、女子労働者は産業の全部門にわたって働いているのではなく、第三次産業の比率が高く、なかでもサービス業の従事者が非常に多いのが特徴である。職業別にみると事務、販売、サービス、専門的・技術的職業の4つに集中している。1971年には全女子雇用者の4分

の3はこれらの職業に従事していた。また製造部門では、女子雇用者の半数以上が電気機械器具、衣服、履物、織物、食品、煙草製造業で働いている。1971年には女子パートタイマーの74%がサービス業で働いていたが、1976年にはこれは79%に増加した。同時に、この部門でフルタイムで働く女子の割合は低下した。このことは、サービス部門における婦人雇用の増加が、パートタイム雇用の比率の増加によっていることを意味している。製造部門におけるパートタイマーの数は1974年以来低下しているが、フルタイムで働く女子も1967年から1975年の間に40万人減少している。表4は、経済の景気後退が男子と同様に女子の失業にも次第に大きな影響を及ぼしていることを示している。失業中の既婚女子の実数は表が示しているよりも実際にははるかに多い。これは失業保険給付を受け求職活動をしている人数にすぎない。低賃金(1978年では17.50ポンド、男子平均賃金の<sup>(16)</sup>の<sup>10</sup>の人々は「非雇用者」とみなされ社会保険制度から除外されるが、女子パートタイマーの4人に1人はこれ以下の賃金を得ていたので失業給付の権利をもたず、したがって失業者とみなされないのである。それでも、1977年には婦人は6月から12カ月失業していた全失業者の4人に1人を数えている。

表 4 性別と婚姻上の地位による失業数

年 度	毎月平均失業数		
	既婚女子	未婚女子	男 子
1971	45.7	74.7	655.5
1976	113.5	176.7	975.2
1977年 第二・四半期	145.0	185.7	981.5

資料出所：Office of Population Census and  
Surveys, Social Trends, 1977  
(London：HMSO, 1977), p. 86.

表 5 週間総賃金の分布(1977年4月)

週間賃金 (ポンド)	フルタイム		パート タイム 女 子
	男 子	女 子	
平 均 値	75.9	49.6	21.9
最高10分位	112.0	74.9	34.8
中 央 値	70.7	46.1	20.7
最低10分位	46.1	30.6	9.5

資料出所：Department of Employment,  
Gazette 85, no. 10 (Oct.  
1977), p. 1075.

パートタイム女子労働者の賃金は、フルタイムで働く女子の約半分、男子の3分の1以下である。表5に挙げた数字に含まれていない内職従事者は、1977年には週30～40時間の労働に対して10ポンドから15ポンドの支払いを得ていた。<sup>(17)</sup>

過去には多くの婦人が結婚すると労働市場を去った。第二次世界大戦の終わりまで結婚は職業活動の障害として作用した。法律がそれを規定していたわけではないが、実際には多くの婦人が職場を去り、永久に復帰しないだろうというのが一般に普及した考え方であった。もちろん、多くの労働者階級の男子の賃金は家族を養うのに不十分であったので、婦人の多くが家計を補助せざるを得なかったのであるが、大半は正式の労働市場の外側で多種多様な家庭労働や季節的・臨時的仕事に従事することによってそれを行なったのであった。

今日、大多数の婦人が労働市場に参加し(1965年に行われた婦人雇用についての全国調査は、有償雇用についたことのない婦人は16歳から64歳の婦人の2.4%にすぎないことを示している)、<sup>(18)</sup>第一子が生まれるまで仕事を続けるのが普通になっている。換言すれば、結婚よりもむしろ母親であることの方が、婦人雇用の最初の中断を生じさせるのである。しかしながら、この中断

表6 末子の年齢別既婚女子雇用率

年 末子の年齢	雇 用 率	
	1966(1)	1975(2)
0～4歳	18	27
5～9	46	62
10～15	56	69

資料出所：(1)Office of Population Census and Surveys (OPCS), Census of Population, 1966, app. 1, (England and Wales)  
(2)OPCS, General Household Survey, 1975 (Britain).

表7 児童数別婦人雇用率 1975年(ブリテン)

雇用形態	児 童 数			
	0人	1人	2人	3人以上
フルタイム	51%	21%	13%	11%
パートタイム	18	32	37	36
合 計	69	53	50	47

資料出所：Office of Population Census and Survey, General Household Survey, 1975 (London : HMSO, 1978), p. 100.

期間はより短縮されつつあり、有償雇用につく5歳（義務教育開始年齢）未満の子どものいる母親の数は増加をつづけている。

働く母親の増加は専らパートタイムで働く者の数の増加によるとみなされる。フルタイムで働く、学令前児童をもつ母親は相変らず5～6%にすぎない。より年長の児童をもつ母親でさえパートタイムで働く者が多い。母親であることがパートタイム雇用と大きな関連をもつ。

5歳未満の子どもの存在が、婦人の雇用を最も拘束するけれども、子どもが学校へ通うようになって、労働時間数の制限や雇用の機会を得ることの制限は引きつづき存在する。学校の授業時間はふつう労働時間より短い。そのため、1965年の全国婦人雇用調査によると、パートタイムで働いていた女子の5分の2が、パートタイムで働く理由として子どもに対する責任を挙げていたし、3分の1は授業時間の間だけ働き、13%は学校の休暇中は雇用に就くことを断念していた。また、9.5%は父親が家庭にいることのできる時間だけ働いていた。イギリスでは、多くのヨーロッパ諸国と異なり、病児の看護をするため休暇をとっている親に対して社会保険給付を支払うという用意がなされていないことも、パートタイムで働く女子の多い一因となっている。また同調査によると、2歳未満の乳児のいる母親の16%が内職に就いていた。内職に従事する女子の正確な数字は不明であるが、家庭で他人の子を世話する約13万人程度の無認可保育ママに加えて、少なくとも25万人の内職従事者がいると推定される。家庭で賃仕事をしているほぼ50万人近い女子がいるとみてよいであろう。

婦人の家庭責任は、子どもが成人すると終わるものではなく、病人の看護・老人の介護等、現実には様々の要因が婦人が雇用につく可能性に影響を及ぼしているが、その最も大きなものとして乳幼児の存在が挙げられるのは確かである。

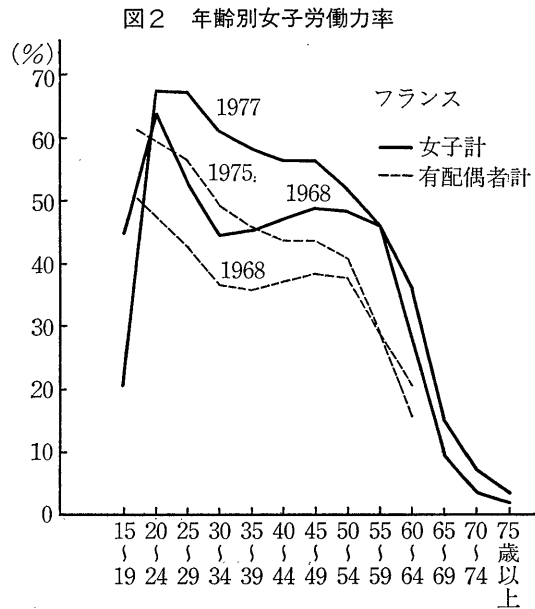
### (3) フランス

フランスでは、1975年現在、15～64歳の女子労働力率は43%、その殆どがフルタイム（週労



働時間40時間以上)で働いている。雇用者総数に占める女子の割合は1979年で38%である。フランスの女子労働力率は、①1960年代以降、女子全体としてみるとその増加率は比較的<sup>(20)</sup>低い。②しかし、幼年期の子どもがいると思われる年齢層での労働力率が高い、という二点を特徴としている。

フランスにおける女子の年齢別労働力率を10年前と比較してみると図2の通りであり、年齢別にみて最も高い上昇率を示している層は25～34歳層であり、この層での上昇が顕著である。



資料出所：図1に同じ

年齢別労働力率の分布の型は10年前には二山型を示していたのに対し、現在は20～24歳層をピークにあとは下降する一山型分布を示していることがわかる。25～29歳層及び30～34歳層の女子労働力率は、1968年と1974年の間に、それぞれ52.2%から61.4%へ、44.6%から55.8%へと上昇した。このうち、有配偶女子の労働力率<sup>(21)</sup>を子どもの年齢・数との関連でみたのが表8であり、子どもをもつ女子労働力率の上昇と若年既婚者層の労働市場への参入増加がうかがえる。働く母親の子どもは少なくとも80万人をこえ、1975年現在で働く

表8 子どもの年齢、数及び有配偶女子労働力率

	有配偶計	子供なし	子供1人			子供2人の末子の年齢			子供3人以上の末子の年齢		
			2歳以下	3～6歳	7歳以上	2歳以下	3～6歳	7歳以上	2歳以下	3～6歳	7歳以上
(1968年)											
年齢計	33.7	35.8	45.3	48.7	41.6	25.9	29.6	31.1	13.9	17.2	21.8
20～29歳	42.5	75.7	50.5	53.7	62.3	26.6	27.7	35.3	11.9	15.3	15.9
30～34歳	36.4	70.6	48.7	52.9	58.9	31.2	30.6	35.6	15.1	17.9	22.7
(1975年)											
年齢計	40.0	37.0	60.6	64.7	49.6	37.8	42.1	42.4	16.3	21.7	28.6
20～29歳	56.2	83.8	66.6	70.3	73.3	39.1	41.3	50.7	14.3	19.6	34.1
30～34歳	49.1	77.5	65.1	68.4	72.5	47.9	46.6	52.2	19.0	23.8	34.0

資料出所：Jean-Claude Deville, “Activité féminine et fécondité,” Economie et Statistique, 1977.

母親のうち3歳未満児をもつ者43%，3～6歳児の母44%，学齢児童の母48%である。

女子の就業分野は第三次産業で著しく増加しているが、パートタイマーの占める割合は14%<sup>(22)</sup>と比較的少ない。女子の平均賃金は1977年で男子を100として77である。フランスは従来から男女の賃金格差の割合少ない国とされており、1972年には同一賃金法が制定されているが、低賃金の仕事に女子の多くが就いているため全体としてはやはり格差が生じている。

婦人の就労は、子どもの数・年齢、配偶者の有無、保育サービスの用意などともに、婦人の教育程度、夫の所得・職業にも関連をもつ。労働力率は婦人の教育程度の高くなるほど上昇し、また夫の所得に比例して上昇するが中間レベルで最大限に達し以後は下降する。これが物質的理由によるのであれ、自分の受けた教育を活用したいという願望によるのであれ、フランス女性の労働に対する態度の中に変化が生じていることを示している。1975年の全国人口統計調査協会の世論調査によれば、世論の64%が既婚女子の雇用に賛成し、賛成回答の比率は若年層では78%<sup>(24)</sup>、学歴・所得の高い層では70%にのぼる。しかしながら同時に、82%は子どもが2、3歳になるまで育児に専念するのが望ましいと考えている。表8にも示されているように、女子の労働力率が子どもの年齢又は子どもの数に影響されるのは否定できない。

#### (4) 西ドイツ

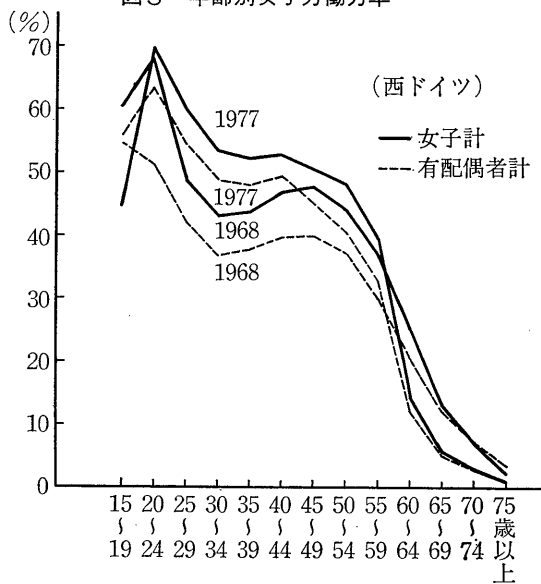
1977年には、西ドイツの人口の53%は女子であった。女子の労働年齢人口(15～60歳)1,700万人のうち、52%は有償活動に従事していたか、あるいは求職中であった。現在、労働力人口に占める女子の割合は38%であり、女子は労働市場で相当大きな重要性をもっている。

しかし、失業問題の深まりとともに婦人労働の奨励よりも抑制に一層関心が寄せられてきており、伝統的な家族の役割はこの点で支持され奨励されている。西ドイツでは1960年代の経済成長の著しい時期には、外国人労働者が積極的に導入された。当初、外国人労働者を雇用することは、一時的な経済成長に資本投下を伴わずに対処する一つの便法だと考えられていたが、経済成長率が低下し、景気後退期に入った今も西ドイツには185万人に及ぶ外国人労働者がいる。「婦人の家庭での役割」には広範な政治的支持があり、それは低い出生率に対する一般の関心によって強められている。これは労働力不足に対処するのに、婦人の労働力化を積極的に促す政策をとった東ドイツや、婦人の労働力参加は大規模な外国人労働力の導入よりも望ましく、費用がかからないとする政策決定をしたスウェーデンとは対照的であるといえる。

過去10年間ほどの女子労働力率の推移をみると、西ドイツは女子全体の労働力率がやや下降した唯一の国である。これは若年層の進学率の上昇を反映して20歳未満の女子若年者の労働力率の低下と、老齢年金の支給開始年齢が60歳に繰り下げられたこともあって60歳以上の高年齢層の低下が著しいためである。しかし、最近の労働市場の主要な変化は有配偶女子の労働力率の上昇であり、また年齢別分布の型をみると25～34歳層の上昇が顕著である(表9、図3)。

子どもをもつ母親の労働力率も上昇している。だが、幼い子どものいる母親が働く比率は非

図3 年齢別女子労働力率



資料出所：図1に同じ

率（1977年）で、子供数がふえるほど働く母親は少なくなる。また西ドイツでは、女子はパートタイムで雇用されている者の80%以上を占めている。労働力人口に占めるパートタイマーの割合は1960年には2.9%であったが、1975年には8.3%に上昇している。男子の場合にはパートタイマーの比率はこの期間低いままに推移したが（0.6%から0.8%に上昇したにとどまる）、女子の場合には6.4%から21%に急上昇した。幼い子どもをもつ母親の場合には、パートタイムで働く者の割合はこれより高くなる。既婚女子の労働力率が上昇しているとはいえ、多くの女子が出産・育児の時期には有償雇用を一時的にあきらめるか、パートタイム雇用につくのがいまだに一般的であるといえよう。

表9 既婚女子の労働力率の推移

年	既婚女子労働力率
1961	33%
1966	34
1970	36
1975	39

資料出所：S. B. Kamerman & A. J. Kahn, *Child Care, Family Benefit and Working Parents*. 1981, p. 22.

常に低く、1976年には3歳未満児の母親の労働力率は32%、3～6歳児の母親では34%、学童のいる母親で41%となっている。子どもの数でみると、6歳未満児のいる者のうち子供1人では35.8%、子供2人では25.9%の労働力

## II 保育制度の実情と動向

### (1) スウェーデン

スウェーデンの保育制度は、3歳から7歳までの幼児を対象とする幼稚園と、生後6カ月から7歳までの乳幼児を対象とする保育所と、放課後の学童を対象とする余暇ホームから成り立っている。これらは同じ指導目標のもとにチャイルドセンターとして包括されているところが多い。大抵のセンター内部に、数カ月から2歳半までの乳幼児グループと、その他全ての年齢グループの子どもたちの2つの小群がある。この型はプログラムづくりの経験と1972年の保育委員会の勧告によって具体化したもので、両集団は同一の建物の中にあり、相互作用が可能であるが独立した別個のものであり、乳幼児集団の方はずっと少人数である。2歳半から7歳までの年齢統合は、相互作用のための刺激や機会を提供する上で幼児にとって好ましいとされ、

年長児はプログラムづくりの中で幾つかの単独の豊富な経験を与えられている。スウェーデンの保育所は完全な年齢統合の保育所であるが、その中に乳幼児集団がつくられており、その区分は今日では大体2歳半である。

幼稚園も保育所ともに社会福祉省の所管に属する児童福祉施設であり、そこで指導にあたる保育者は同一の養成機関において共通に養成されるので、両者の保育内容の質は同一であり、ちがいは保育時間の長短にすぎない。したがって、スウェーデンの保育制度は実質上一元的であるとみてよいであろう。これらの保育施設のほかに、地方公共団体の設置した家庭保育室の制度があり、保育所の一部として運営されている。

幼稚園は午前と午後の二部制である。保育所は共働きの<sup>(27)</sup>し単親家庭の子どもたちを預かり、一般に午前6時半か7時から午後6時か6時半まで開設している。1974年の労働力調査によれば、就学前の幼児をもつ母親労働者が全国で417,300人いたが、働く母親の子どものうち約6万人が公立保育所に、約5万人が自治体設置の家庭保育室に入園できたにすぎず、何らかの形で保育所を利用できたものは僅か26%だけであった。残りの子どもの多くは、個人的に保育者を頼むか、親戚や隣人に預けるかして、両親が就労を続けている状態である。保育所に入れないため、フルタイムの労働に就くことが不可能になり、パートタイムで働いている母親が22万人余りもいる。

しかし、母親の就労が急増するなかで、スウェーデンの児童福祉政策は保育所の増設を重視し、1966年にはわずか1万の保育所定員にすぎなかったのを、1968年には2万に、69年には2万5千に、70年には約3万に、そして74年には約4万までに増設されたのであるが、なお保育所不足の悩みは深刻なものがあった。学童保育も1968年には約4,100カ所であったのを、71年にはその約2倍の8,600に増設したにも拘らず、まだまだ増設を要望する声が高かった。

こうした背景のなかで、1974年には7歳から12歳児のための施設計画として、「子どもの余暇」とよばれる計画がチャイルドセンター委員会によって提出され、学童保育に必要な活動、物的設備の勧告と、指導員養成計画の概要などを盛り込んでいる。<sup>(28)</sup> また1975年の秋に成立した就学前教育法は、すべての6歳児に無償の保育を保障することを地方自治体に義務づけ、身体的・精神的・社会的理由などにより発達のための特別の指導・援助の必要のある幼児に対しては、6歳以前から保育所に入園させるよう要求している。<sup>(30)</sup>

保育所不足に対しては、政府は保育所増設を強力に推進し、1976年から80年の期間に保育所定員を10万人分、学童保育の定員を5万人分増員することについて、中央と地方自治体との間に合意が得られている。1975年には6カ月から3歳の乳幼児は、全就学前児童の38%を構成しているが、保育所における新たな定員増の4分の1だけが3歳未満児に役立つにすぎない。他方、3歳未満児をもつ母親の家庭外就労の増加は、他の年齢の就学前児童をもつ母親のそれをしのいでいる。このため保育所増設計画が実施されても保育需要を充たしはしないだろうということとは歴然としており、それを上まわる勢いで伸びつづける働く母親の増加は、保育所の入

園待ちの子ども数をますます増加させているのである。

スウェーデンでは、国は州に補助金を与えたりその他の奨励策を実施することによって、保育所増設を援助することはできるが、保育所増設の決定そのものは地方自治体に属している。増設目標は、その最終期限である1981年までには到達することがむずかしい状況にある。地方当局は、地方の財政困難のために保育所増設が遅延していると説明しているが、保育所不足は入園許可の優先順位を定める必要に迫られることになり、単親家庭、移民、親の精神病、アルコール中毒、住宅の狭小といったような社会的に不利な立場にある家庭の子どもに優先権が与えられている。

この国では長い間家庭保育制度が優位を占めてきたのであるが、近年の保育所拡充策の推進の結果、公的保育の二つの型である保育所と公的監督下にある家庭保育室はほぼ同数になってきている。しかし、乳幼児に関してはかなりの民間の家庭保育があり、そのため全体のバランスからみると、保育所より家庭保育の方に比重がかかっているといえる。スウェーデンには営利的な保育所はほとんど存在しない。公立保育所や公営の家庭保育室に多くの需要があり、とくに前者に大きい。また最近では、保育所と家庭保育制度の両方を組み合わせたシステムがふえつつある。

保育サービスは親保険の基礎の上に計画されているので、多くの場合、それは6カ月から9カ月以降の年齢の保育を意味する。3歳未満児の保育需要を完全に把握したスウェーデンの資料は入手できないが、供給側からそれを推定することはできる。スウェーデンでは3～6歳児の保育所増設に全力を注ぐ一方で、3歳未満児の適用範囲についても急速な進歩を示している。

表10 3歳未満児の保育 1975年と1977年

保 育 制 度	定 員 数		比 率	
	1975年	1977年	1975年	1977年
保 育 所 (公営)	20,000	30,000	6%	10%
家 庭 保 育 (公営)	24,000	30,000	7	10
家 庭 保 育 (私営)	30,000	30,000	9	10
計	74,000	90,000		
3歳未満児数 保育をうけている比率	323,000	300,000	23	30

資料出所：S. B. Kamerman & A. J. Kahn, Child Care, Family Benefit and Working Parents, 1981, p. 101.

実際には、スウェーデンでは3歳未満児を特別に切り離して考えていないので、参考までに1978年の0～6歳児の保育適用範囲を記しておく、0～6歳児総数80万人のうち保育を受けている者は25万人で、適用率は32%である。これに短時間の保育を含めると、保育をうけている6歳以下の児童は36万5千人で適用率は47%となる。保育所の定員数がスウェーデンの統計

表11 3～6歳児の保育適用率 1975年

	定員数	全日保育	短時間保育を含む
保育所(公営)	85,000	17%	17%
家庭保育(公営)	45,000	9	9
家庭保育(民間)	30,000	6	6
短時間保育所(公営)	115,000	—	23
全日保育の合計	160,000	—	—
全日・短時間保育の合計	275,000	—	—
3～6歳児総数	500,000	—	—
保育をうけている3～6歳児の割合		32	55

資料出所：表10に同じ。

でみると相対的に低いのは、この国にはフランスやドイツにおけるような就学前教育の長い伝統がないためである。スウェーデンの保育制度は、教育および福祉政策の中で最も遅れた部門であるといわれてきたなかで、1966年の僅か1万人の定員から、近年の財政困難な事情の中でその遅れを取り戻すべく達成された数字といえよう。

地方自治体の運営する保育所には、一般に、6カ月から3歳までの10～12人で成る乳幼児部門と3歳から7歳までの15人の幼児集団がある。勧告されている職員比率は3歳未満児5人に対して職員2人であるが、実際には5人対1人に近い。スウェーデンの自治体277のうち、約70の自治体には全く乳幼児部がない。しかしストックホルムなど多くの都市には、乳幼児部門が設けられている。

もう一つの重要な保育方法である自治体運営の家庭保育室は、学齢前児童の保育にあっており、保育ママは自分の子を含めて最大限4人の子どもを保育できる。保育ママは自治体の社会福祉職員により監督指導を受け、保育料は保育所と同一である。<sup>(32)</sup>

第三の保育方法である民間の保育ママについては詳細な点は判らないが、数の上では明らかに重要な位置を占めている。親戚による保育とともに、規制を受けない民間の家庭保育は、公的保育プログラムの不足を補うのに役立っている。

最後の形である余暇センターは、学童の余暇利用施設であり、放課後の学童を対象としている。センターは保育所と同じ建物の中にある場合が多く、子どもたちは就学前に通っていた保育所と同じところに、小学校に入ってから通うことができる。独自のプログラムもあるが、多くの余暇センターは保育センターの中で乳幼児集団と互いに影響を与えあっている。保育ママとその保育を受けている子どもがセンターに毎日とか週に一度通ってきて、一日のうちの幾時間かは保育所体験を共にするという試みもある。

ここでは両親が家庭外労働をする子どもを主として対象に論じることになったが、現実の保育所が空き不足のため、そうした子どもの利用を優先させてはいるものの、スウェーデンの目標

はそれをこえるものである。建物、設備、職員配置、保育指針などを定めている委員会報告の中では、「すべての子どもに、広範囲にわたる人格の発達と、可能な最良の機会を与えるという点で親と協力し……児童が知識を探究し行使するのを奨励する」というような目標が述べられている。また、児童の養育を親と分かちあい、親が夫婦として市民としての役割を再定義できるように親の育児を援助するという目的もある。したがって、保育制度を開かれた施設にしようとする試みがあり、既述の家庭保育室の子どもの保育所参加もその一例である。つまり保育所を地域に開放し、その地域の子どもたちにも利用させ、さまざまな子どもたちの交流をはかり、また地域の親たちの育児経験の交流の場として、専門職員に対する親たちの相談の場として活用するものである。それは、スウェーデンの保育制度が単に一定の子どもたちを保育する制度にとどまらず、相談、助言および交流をもつうじてスウェーデンのすべての子どもたちの福祉に貢献する制度であろうとする動きとみてよいのではなからうか。保育所も家庭保育室も、親の参加が奨励されており、二週間に一度は親が保育所で働くことを主張しているプログラムもある。多忙な働く親にとっても、育児休暇の半日休暇などの活用により保育所参加は以前より容易になっている。

## (2) イギリス

イギリスの保育制度は文部省の所管に属する幼児学校と保育学校あるいは保育学級、及び保健省の所管に属する保育所、それに家庭保育制度から成り立っている。その他に、最近プレイグループの運動がさかんである。

幼児学校は5～7歳の幼児を対象とする義務教育の学校であり、多くは初級学校と一緒にあって初等学校を形成している。保育学校は2～5歳の幼児を対象とするものであり、保育学級は3～5歳の幼児を対象とし幼児学校あるいは初等学校に付設されている。これらは1944年の教育令によって、地方教育当局に対し設置が義務づけられている。

保育所は5歳未満の乳幼児を対象とする。家庭保育制度は他の家庭の母親が子どもを預って面倒をみるシステムである。

プレイグループの運動は親たちの自主的な保育運動である。保育施設の不十分な、遊び場の少ない都市地域において、親たちが自衛手段として自ら子どもたちに遊び場を与え、子どもたちの発達を助成しようという企画から生まれてきたもので、この運動には児童救済基金から財政的援助が与えられている。プレイグループの指導には、通常親たち、時には専門指導員が親の協力を得て当たる。施設も、開く時期も一定ではない。多くは週数回、1回2～3時間程度開く場合が多い。

イギリスでは、この他、19世紀後半からフレーベルの影響を受けて開設された幼稚園がある。これは歴史的な伝統をもつ私立学校につづく教育機関であり、私立で、有料である。

イギリスの保育政策は1968年に述べられた「児童にとって、初期の、母親からの長時間の分

離は有害であり、できる限り幼い就学前の子どもは母親と共に家庭に在るべきであること、年長の就学前児童のニーズは保育学校又は保育学級に半日出席することによって充たされるべきである」という公式見解に基づいている。これは公的施策としての幼児教育施設と保育所の発展に<sup>(35)</sup>明瞭にあらわれている。1945年から1973年の間にイングランドとウェールズでは、2歳から5歳を対象とする幼児教育の定員数は約20万から40万へと二倍になった。そして親が子どもたちを通学させたいと思っている3～5歳の全児童に保育学校を、という計画がある。しかしながら、保育学校は半日を原則として大多数の子どもたちに利用されるもので、その拡大は母親の家庭外労働との関連で考えられているのではなく、母親の実際的知識・技能を補う方法として考えられているのである。

これに対して、保育の仕事はいまだに断固として母親の責任であるとみられている。公立の保育所の数は1945年には、戦時中の拡大を反映して1,300の保育所にその定員数63,000人であったのに、1974年には500の保育所に25,000人の定員へと低下している。1973年にはグラスゴー<sup>(36)</sup>だけで5歳未満の人口はほぼ65,000人であったのに対し、スコットランドには僅か69の保育所に3,350人の定員があったにすぎない。公営施設の減少と対照的に、民間の保育所と家庭保育はこの間著しく増加している。<sup>(37)</sup>1949年に民間の保育所で保育を受けていた5歳未満児は約7,000人であったが、1974年にはその数は36万人をこえている。また1949年に家庭保育を毎日利用していた児童は2,000人に満たなかったが、1974年には87,000人が利用している。<sup>(38)</sup>この数字は、無認可の家庭保育を含めていないので、かなり少なく見積られていることは確かであるが、それにしても民間のものに圧倒的に依存していることが明らかである。1975年には法定の昼間保育（保育所と認可の保育ママ）の3分の2が、民間によるものであった。

プレイグループに出席している人数が含まれている1974年においてさえ、イングランドとウェールズでは5歳未満の全児童の約3分の1（32%）だけが、何らかの形の組織的な家庭外保育を受けていたにすぎない。これは保育サービスを利用したいと思っている者の半数である。利用率は年齢が高くなるにつれて上昇し、1歳未満児の4%、1歳児の8%、2歳児の19%、3歳児の47%、4～5歳児の72%となっている。このうち、ほぼ半数は教育当局によって運営される保育学校、保育学級に通い<sup>(39)</sup>（主として3、4歳児）、残りのほとんど全てが民間の用意した施設を利用し、公立の保育所で保育されていたものは3%にすぎない。この区別は大きな意味をもつ。地方当局の運営する保育所の利用は不可能ではないとしても、ふつうの両親家庭にとっては困難である。単親家庭でさえ入園を拒否されることもある。公立保育所のなかには、虐待される恐れがあると思われ、それ故「危害を受ける恐れのある者」と記入されている子どもだけを受け入れているところもある。このことは、国家が親のいる幼い子の保育を分担することに乗り気でないことを示している。そのニーズは、主として民間施設によって満たされるか又は幼児教育に分類される施設を利用することによって正当化されるのである。こうしてみると、イギリスの保育制度は、そこに公的補助の努力がみられるにしても、多くは私的努力に



支えられているといわなければならない。

ハント (A. Hunt) は、イギリスの婦人雇用についての調査の中で、5歳未満児の母親の4分の1が、もし保育施設が利用できれば働いているだろうと述べたと報告している。<sup>(40)</sup>雇用されている母親のうち、0～2歳児をもつ者の5人に1人、3～4歳児をもつ者の6人に1人が保育所を望んでいるが利用できないでいる。学童をもつ母親雇用者の6人に1人が学童保育を望み、4人に1人が学校の休日に子どもたちに対する保育の必要性を述べていた。ハントの概算では300万から350万人の定員が保育所、保育学校、学童保育に必要とされているが、当時、イングランド、ウェールズ、スコットランドにおいて公式に用意されている保育制度の総定員数は497,886人であった（これは地方当局の保育所及び1948年の保育所・保育ママ規制法の下での立法を含む）。保健省は、保育需要についてのこの概算は非常に憂慮を感じしめるものであるとして、調査の公式報告の中に保健省の見解を次のように掲載している。

保育所に関する限り、それは保健・福祉の立場に立って、一定の児童のニーズをみたすために、1945年以来、主として地方保健当局によって用意されている。このサービスは、補助金を受けている保育施設に関しては、広く、働く婦人からの要求に応じようとするものではない。<sup>(41)</sup>

また、1972年の教育白書『教育——拡張のわくぐみ』では、3～5歳児の全てに幼児教育（ふつうは半日）の機会を保障するという目的を重視しているが、同じ文部省のもう一つの声明では、幼児教育は「保育施設を用意することの基底にある目的とは明らかに異なっており…ごく少数の児童だけが誕生から5歳までの期間の全部又は一部を、全日保育又は半日保育を必要としているにすぎない…これらの児童の保育ニーズは、彼らの教育ニーズともその他の子の教育ニーズとも本質的に相違がある」とみなされると説明している。<sup>(42)</sup>

イギリスの保育政策のこの傾向は、保育が教育とか医療に近いような領域に入り込んでいるとみなされ得る場合を除いては、国は母親のいる乳幼児の保育を分担することを好まないということを示していると解釈するのが妥当であろう。乳幼児の保護・育成は明らかな家庭責任でなければならない、母親は子どもが幼い間は子どもの世話をするために家庭にとどまることを奨励されるべきであるということである。そして、教育に分類されるサービスが（高等教育のレベルを除いては）無料であるのに反して、保育サービスが与えられる場合には所得調査にもとづいて保育料が徴収される。

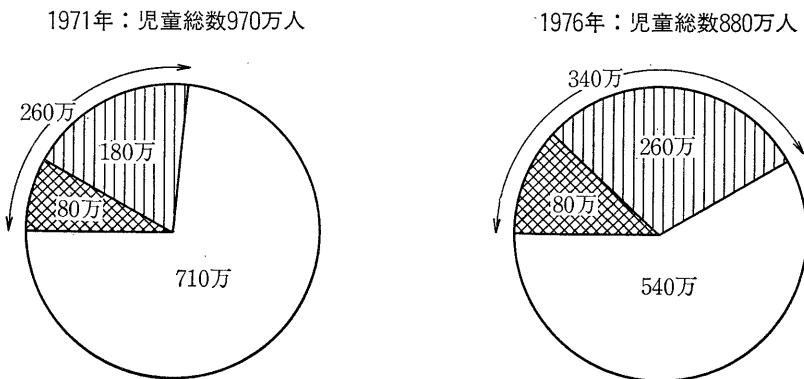
こうした事実は、少なくとも社会的保育の領域では、国家は家庭の保育能力が死亡や障害等によって失われる場合を除いては、サービスを与えたくないという事実を例証している。公的な保育サービスは一般に「通常の」家庭の保育体系が何らかの点で欠けるか失敗していることを前提条件として提供される。

したがって、有償雇用についている大抵の母親は、子どもの保育を親戚、隣人、又は夫を頼りにしなければならない。とくに祖母は母親が働く場合、保育の重要な責任を担っている。1974年の全国調査では、母親が家庭外労働についている子どもの25%が祖母によって世話され

ていた。しかし、ハントが1968年に指摘したように、親戚、とくに祖母が保育に役立ち得る可能性は、将来とも存在し得ると思われない。「現在の子ども世代が成長する頃、その母親が進んで孫の責任を引き受けるとは思えない。長年働いてきた祖母は、50代で孫の世話をするために自分の仕事を放棄しようとは思わないかもしれない」のである。

ハントの調査からほぼ10年後に行われた『就学前児童と保育のニーズ』<sup>(43)</sup> についての調査は、5歳未満児の母親の3分の2が、育児の仕事を他の誰かと分担したいと望んでいることを示した。また『働く母親の幼児のためのサービス』<sup>(44)</sup> についての調査は、わずか5年前には11歳未満の全児童の4分の1、5歳未満児の6分の1が有償雇用につく母親をもっていたのに比べて<sup>(45)</sup>（これはハントが保育施設に対する需要水準を300万から350万の定員数と見積った5年後である）、1976年には11歳未満児の5分の2、5歳未満児の4分の1が働く母親の子どもであることを示している（図4、図5）。

図4 有償雇用につく母親をもつ0～10歳児（1971年と1976年）



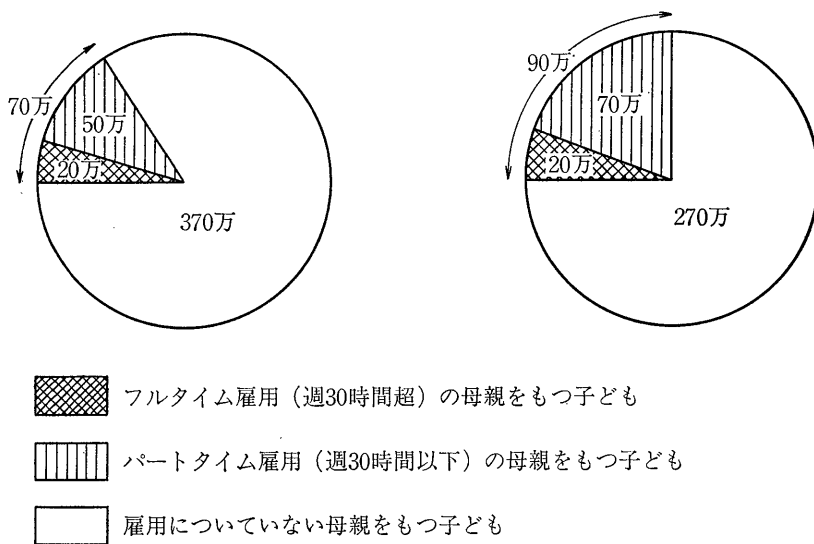
この報告は、母親が職業に就いている5歳未満児約90万人の存在と、そのうち僅か12万人に対してだけ政府が全日又は半日保育の用意をしていること、雇用されている母親をもつ5～10歳児250万人のうち、誰に対しても放課後には事実上何の対策もなされていないことに注目している。1976年には、イギリスで保健・教育・社会サービスに費やされる公的資金のうち僅か3%が0～4歳児にあてられ、そのうちの3分の1足らずの額（総補助金額の1%）だけが母親雇用者に必要とされている型の保育を用意するために用いられたにすぎない。

こうした状況を反映して、多くの母親が子どもを保育ママに預けている。ジャクソン（E. Jackson）はその著の中で、120万人のイギリスの児童が、毎日、無認可の保育ママに預けられないとも限らないと述べている。<sup>(46)</sup> 1977年には全日保育を行なう31,398人の認可保育ママが70,288人の児童を保育し、半日保育を行なう2,635人の認可保育ママが17,949人の児童を保育していた。だが、それ以外に認可を受けずに家庭保育を行なっている保育ママがかなりの数にのぼる<sup>(47)</sup>ものとみられ、それらが市場で保育需要の増大に対応しているものと推測される。

図5 有償雇用につく母親をもつ0～4歳児（1971年と1976年）

1971年：児童総数440万人

1976年：児童総数360万人



資料出所：Central Policy Review Staff, *Services for Young Children with Working Mothers*, London, HMSO, 1978.

より多くの保育サービス、とくに保育所を用意しないのは、幼い子の情緒的発達を損わないようにとの配慮にもとづいているという弁明がしばしばなされる。しかしながら、それはむしろティザード (J. Tizard) が指摘しているように、「幼い子が絶えず自分の母親によって、或いはただ一人の母親代替者によって、世話されることを必要としているという見解は、学問的主張以上のものがこめられている。それは保育サービスの抑制と、単に母親と一日中家庭にいることができないにすぎない乳幼児のためには保育所よりも家庭保育制度の拡充を支持することの両方に対して、イデオロギー的基盤を与えている」とみるのが当を得ているだろう。就学前児童に対する保育の問題は、主として母親の雇用<sup>(48)</sup>に関連して検討されているので、保育施設を制限することのイデオロギー的根拠の効用は、婦人の労働市場への所属は第二義的重要性をもつだけにすぎないし、又そうあるべきだという見解を確認するのに役立っている。

これは、とくに失業問題の尖鋭化している時には有効である。1970年代後半においてイギリスでは、母親の重要性は幼い子の世話をするために終日家庭にということであるということが次第に強調されたのと偶然の一致ではない。母親手当を支払うといった、家庭にとどまる積極的動機を与える諸提案が広く検討されている。たとえば1977年の保守党会議でのそうした案に対して、タイムズの記事がこれに賛成の論評をし、そうした手段が「もし、それがより多くの婦人が家庭にとどまることに役立つならば、高い失業率の時代には、全く有益であろう」と述べ<sup>(49)</sup>

ているのは興味深い。同様に、公的に用意される保育所の不足は、母親が有償雇用につくことを適当に抑制するものと考えられている。現在の雇用を男性のために確保しておくことの必要と関連づけて、タイムズに寄せられた投稿には「高い失業の時に、他の人がすることの出来る仕事で働くために子どもを保育所に預けたり、乳母に預けることを婦人に奨励するのは全く筋が通らない」という手厳しい意見が寄せられている。イギリスの保育政策の領域における無調整の遅れた努力は、決して異例なことではなく、「それは母親の雇用増加に対する効果的な政府の対応なのである」とする指摘は興味深いものがある。<sup>(50)</sup>

### (3) フランス

フランスの保育制度は大層多様で内容豊かである。第一に、無償の公立保育学校制度があり、これは母親が働いているか否かを問わず3～6歳児の95%（2歳児の32%）に保育サービスを提供している。また働く母親の子どもが通っている保育学校の相当部分が、正規の時間の前後や昼食時間及び学校の休日には追加保育・休日保育の手はずを整えている。第二には、保育学校、保育所、家庭保育の組み合わせにより、3歳未満児の保育適用率が他の国に比べて高くなっている。<sup>(51)</sup>

女子の労働力率はさほど高くないが、フランスの保育制度には労働市場の状況によっては説明し得ない長い歴史がある。現在の保育ママの前身である「乳母」は、17世紀にはフランスの中産階級の多くが利用し、18世紀にはこれが広く普及している。19世紀初頭には救貧院や労役場に付設された養育院の中で集団保育が始まった。保育学校は1880年代に労働者階級の子どもを対象としてはじめられたが、急速に全階層に広がり、今では無償で、ほとんど全ての3～5歳児を入学させている。そこには母親の職業活動従事とは関係なく、教育・社会化と保育の双方の需要に応える公的保育制度の用意が明らかにできている。大抵の女性にとって、家庭外保育は馴染み深いものであり、よいものであるという信念が、この国の文化や幼児期の見解の中に定着しているのである。幼児期の教育と社会化についての長い間の関心を反映し、保育政策はあまり労働市場の要因には左右されていない。

公的施策の主な関心は、児童のためによい保育方法・プログラムの発展にあり、論争の多くは制度の拡大についてよりも、どの種のプログラムが児童の発達にとって最善の環境を提供するのかにある。即ち、集団保育経験か、家庭に似た代理の母親経験かである。大半のフランス人は、母親の就労の有無に関係なく、2歳以降は子どもの健やかな発達にとって集団経験が不可欠であると考えており、論争点は主としてそれより幼い子に関するものである。そのための経費と費用の分担方法にも政策は影響される。

フランスの保育制度の主なものは保育所、家庭保育制度と保育学校であり、保育所、家庭保育制度は保健省、保育学校は文部省の所管に属する。保育所は3歳未満児を、保育学校は3～5歳児を対象とするが、実際には2歳児の場合は保育所と保育学校に大規模に重複しあっている。

る。保育学校は定員に余裕があるので、政策上の問題として2歳児の入学を許可しているが、通常の入学許可年齢は2歳半である。1977年には、2歳児の32%が保育学校に通っていたが、フランスの親にとって、保育学校は集団保育の選択肢の中で最も一般に普及し最も費用のかからないものであり、全ての社会階層にとって等しく魅力的なものである。保育学校は教育機関であり、1クラスの集団規模は35～40人である。地方により集団規模を縮小するため様々な運営上の工夫がこらされており、とくに2歳児についてはより小規模な集団になってはいるが、国際的にみると依然として非常に大きな集団である。これを一人の教師と助手が担当する。

3歳未満児を対象とする保育制度には保育所のほかに、地方公共団体設置の家庭保育室、認可をうけた保育ママ制度などがあるが、いずれも保健省の責任下にある。一般に、フランスでは保育所保育より家庭保育制度が優位であるが、保育方法の選択には社会階層による好みが明らかに認められる。低所得層や職業従事層には母親的な保育が重視されているが、中流・上流階級は保育所をよく利用している。1975年にパリの保育所にいる子どもの親の職業は、企業の経営者1.6%、管理職・専門職8%、中間管理職23.7%、ホワイトカラー労働者44%、ブルーカラー労働者7%、その他9.2%と分類されている。保育学校は全ての社会階層が利用しており、パリ以外の地域に利用率が高い。これは一つにはパリ以外では保育所不足が一層激しいためでもある。1975年における3歳未満児の保育方法は、表12のようになっている。

表12 3歳未満児の保育方法 (1975年)

保 育 方 法	比 率
母 親	49.2%
親 戚 (親戚の家で)	18.0
里 親 又 は 施 設	0.6
自分の家庭で使用人による	1.5
公的監督下の家庭外保育	20.7
{ 保 育 所	{ 2.0
地方公共団体設置の家庭保育室	1.0
認可の家庭保育	8.5
保 育 学 校	9.2
無 認 可 の 家 庭 保 育	10.0
計	100.0

資料出所：表10に同じ。

特定地域についての一層詳細なデータは、パリを含む地区については表13に示す通りで、認可をうけている範囲は全国平均のものより少し高いが、需要の方もこの地域の3歳未満児の母親の労働力率の高さに示されるように全国平均より高い。

表12、13をみると判るように、保育方法のうちで保育所の占める割合はきわめて小さい。何故、保育所が少ないのかには、多くの理由が考えられるであろうが、一つには、一般にフランスに限らないが3歳未満児とくに乳児の多くが保育所より家庭保育を受けている。それは家庭

表13 フランスの一地域における3歳未満児の保育方法（1975年）

	数	比 率
3歳未満児総数	460,000	100%
自宅での保育	220,000	48
家庭外で保育を受けている働く母親の児童総数	240,000	52
内、無認可の、公的監督を受けない保育	130,000	28
内、公的監督下にある家庭外保育	110,000	24
認可の家庭保育	45,000	9
地方公共団体設置の家庭保育室	9,231	2
保 育 学 校	30,000	7
保 育 所	25,400	6

資料出所：表10に同じ。

保育の現実がどうであれ、小さな子により多くの注意が払われ、よりよい保育がこのようなして保証されるという考え方がみられることである。もう一つは保育所による保育は現実の経費に比例した支払いを家庭に要求することが不可能なので、費用がかさむと考えられていることが挙げられる。保育料は家庭の所得によって決まり、所得の高い家庭ほど高い保育料を払っている。児童1人当たり1日の経費は次第に高くなりかつ保育方法により多様になっているが、表14は1970年の保育経費である。

表14 児童1人当たり1日の保育経費

（単位：フラン）

	公立保育所	私立保育所	公的監督下の家庭保育
経 費	30.15	22.51	21.97
責任団体からの補助金	19.44	6.97	9.22
保 育 料	8.76	16.31	11.13

資料出所：S. B. Kamerman & A. J. Kahn eds., Family Policy, 1978, p. 152.

しかし最近では保育所拡充が優先順位を与えられ、71年と74年に各1億フランが社会保障財源から配分され、第七次計画では5年間に毎年保育所定員を5千人ずつ増やすための国家予算が組まれている。

次に、保育制度の各々についてもう少し詳細にみることにしたい。まず、この国の最も重要な保育資源である保育学校は、働いていない母親の乳幼児も空きがあれば利用できる。事実上全ての3～5歳児が利用でき、2歳児も利用可能である。1975年には2歳児の27%が、77年には32%が保育学校へ通っており、このうち69%（1975年）が働く母親の子どもであった。（第七次計画では1980年には2歳児の45%に保育学校適用という目標が立てられている）。保育所とちがって保育学校は無料である。一週間に4日半開かれ（水曜休日、土曜半日）、ふつう一日に6時間、午前8時半か9時から11時半か12時までと、午後1時か1時半から4時か4時半まで開いている。働く親たちは労働時間に合わせるため、私立幼稚園において保育学校の開設時間の前後と水曜日や食事時間は追加保育のための支払いをしている。

働いていない母親にも利用できるが、統計の中に入っていないものに、短時間の私立幼稚園がある。これは一日の一部分、週につき限られた時間数だけ、あらかじめ取り決めの上で利用されるもので、保育学校の休日である水曜日などに働く母親の子どもに利用されることもある。一度に20人程度の子どもの預かり、週間200人に利用されているところもある。

保育所は働く母親の3歳未満児を保育している。1975年には939の保育所があり定員は47,063名であった。保育所の職員数は歩行のできない子5人に対して1人、歩行のできる子8人に対して1人が基準となっている。集団規模は子どもの年齢によって6人から15人である。保育所は週5日間、午前7時から午後7時まで12時間開設しており、土曜、日曜、祝日はお休みである。必要があれば8月の休暇中も幾つかの保育所に集団を再分類して利用できるようにしている。少数であるが小規模保育所もある。これは12人の子どもも集団がアパートや民間の住宅で、公的に雇用されている職員によって保育されるという実験的な形態である。

フランスの保育制度では、数の上で一層重要なものとして二つの型の家庭保育がある。<sup>(65)</sup>一つは民間の保育ママであり、自宅で他の子どもの世話をし、子どもの親から直接に料金を受けとっている。1975年には認可をうけた保育ママよりも無認可の者の方が多かったが、1978年の新しい立法は公的規制を強化し、この比率を逆転させようとしている。認可の基準は簡単な健康診断と、その家庭が適当であるというソーシャル・ワーカーの判断とによっている。年数回のフォローアップがあり、ソーシャル・ワーカーの監督下におかれる。二つめは地方公共団体の運営する家庭保育であり、この形のものは公的補助金を受けている。制度としては比較的小規模なものであるが、ここでは保育ママは地方公共団体の職員である。家庭保育担当の女性指導者が、通常30~40人の保育ママを監督指導し、児童の受け入れを許可し、保育料を徴収し、保育ママに支払いをする。地方公共団体の運営する家庭保育にあたる保育ママは、平均して1.56人の子どもの保育をし、民間の認可保育ママは平均2人の子どもを保育している。

1975年におけるフランスの家庭外保育対策は、供給サイドからは次の数字になる。<sup>(66)</sup>保育所のうち、公営のものが8割をこえている。

保 育 学 校——3歳未満児約233,000人

認 可 の 保 育 マ マ——約10万人が約215,000人の子どもを保育

無認可の保育ママ——約10万人が約250,000人の子どもを保育

地方公共団体運営の——343の行政単位に組織された14,402人の保育ママが21,856人の子どもを保育

保 育 所——939の保育所に47,063人の定員

小 規 模 保 育 所——適用範囲はとるに足りない

短時間の私立幼稚園——858か所がさまざまな子どもをパートタイムで保育

民間の保育ママを除いて、他の保育形態は直接的にかなり豊富に補助金を受けている。保育利用者にとって、最近まで、保育ママが最も高くつく保育形態であったが、現在は保育所の方が

累進的保育料のために高額所得者にとっては高くつくようになっている。保育所と公営家庭保育は低所得層には無料か大層低額ですむが、それ以外の人々には随分費用がかかる。保育学校は全ての人々にとって最も費用が要らないが、学校の開設時間の前後の追加保育料及び食事代の負担がかかるので、保育所が完全に無料になる極めて低所得の人々にとっては保育所よりも費用のかさむものとなっている。

フランスの出産休暇は現在、第一子、第二子に16週間、第三子以降は26週間である。第一子、第二子の場合、産後休暇はこのうち10週間であるし、出産休暇終了後は育児のため2年間の親休暇をとることができるが無給である。したがって乳幼児に対する家庭外保育が必要とされるだろうという前提があり、これに対する強力な反対はない。近年までは、母親的保育に近い保育ママが乳幼児にとってはより望ましいと考えられていたし、安上りであると思われていた。しかし、今では人々は保育ママの保育は家庭での母親の保育に匹敵し得ないことをはっきりと認識するようになり、また、もし十分に行なおうとすれば安価ではあり得ないことを認めている。

全国の保育所の半数がパリ地域にあり、保育所が全くない郡が9つもある。パリ以外の地域で保育学校の利用率が高いのは、一つにはそれ以外に手段がないからでもある。第七次計画(1976~1980)は、家庭保育に25,000人と保育所に25,000人の定員増を、保育学校に3歳未満児の45%利用を可能にすることを要求している。しかし保育所と家庭保育は保健行政システム、保育学校は教育行政システムの中にあることから、相互連絡のなさ、競合、混乱などの問題が生じており、行政機構の一元化という問題にも取り組む必要がある。

#### (4) 西ドイツ

西ドイツの出生率は近年大きく低下しており、3歳未満児数も著しく減少している。外国人労働者の間に生まれた100万人をこえる子どもたちを含まなければ、それらは一層の低下を示すことになるだろう。

表15 出生率の推移 (1950—75年)

年	出生率(人口千対)
1950	16.2
1955	15.7
1960	17.4
1965	17.7
1970	13.4
1975	9.7

資料出所：Statistisches Jahrbuch (Bonn  
：Statistisches Bundesamt, 1976), p.67.

表16 3歳未満児数 (1965—75年) 単位：万人

年	3歳未満児数 ('65年=100)
1965	310(100)
1970	260(84) 内ドイツ人250
1975	181(58) 内ドイツ人150

資料出所：表10に同じ

既述のように女子(既婚女子も含めて)の労働力が特に低いわけではない。そして出生率は



大層低い。それにもかかわらず積極的に家庭外保育を拡大しようとする公的努力はほとんどなされていない。3歳以上の子どもが施設保育を受ける機会は最近ではかなり増えてきており、1970年には3～5歳児の僅か3分の1が幼稚園に通っていたが、1976年にはその数はほぼ70%に達している。しかし、幼稚園にいく子どもの割合が上昇したことすら、公的な努力が前進した確かな指標としてよりも、むしろ出生率の低下によって3～5歳児の絶対数が1970年当時より大幅に減少したという事実が大いに原因しているのである。一方、乳幼児に対する保育のための組織的対策は存在しない。1972年には、わずかに600の保育所に約19,000人の定員があったにすぎず、3歳未満児のわずか1%未満が家庭外で公式の昼間保育を受けることができただけであった。1975年でも家庭外保育は、保育所以外の方法も含めても3歳未満児の5%足らず——働く<sup>57)</sup>母親の3歳未満児の15%以下——にしかな適用されていない。

家族に対するこの国の伝統的な態度、失業や低い出生率への関心、経済状態などを考えると、西ドイツの政策は児童手当、保健サービス、住宅援助によって家族を補強し、母親は育児と主婦の役割で家庭にいることを奨励するということになるであろうか。出産休暇は最近7カ月半（産後は6カ月）に延長され、また看護休暇も5日間認められるようになった。これらは働く女性への重要な援助であるが、出産休暇終了後に職業にもどる時に得られる保育サービスは極めて限られたものであり、このため母親が働く場合の主たる保育者は祖母であり、婦人雇用者の子どもの半数近くが祖母の手で保育されている。

ドイツは幼稚園の創設者フレーベルを生んだ国である。それだけに、ドイツの保育制度は幼稚園がその中核をなしている。西ドイツの保育制度は0～3歳までの乳幼児を対象とする保育所と3～6歳までの幼児を対象とする幼稚園に分かれ、保育所は連邦児童局の管轄下におかれる児童福祉施設、幼稚園は文部省の所管に属する教育施設である。西ドイツの幼稚園には公立のものはきわめて少なく、宗教団体や労働者福祉団体などの経営するものが多い。幼稚園は一般に有料であり、親の所得に応じて保育料が徴収される。通常は3歳の年齢区分を境に保育所と幼稚園に制度が分かれるが、出生率の低下と幼稚園の空きが指摘される西ドイツでは、事実上幼稚園は2歳児の受入れを発展させてきている。1977年には3歳未満児の3.1%が幼稚園を利用し、1.5%が保育所を利用していた。今や幼稚園は3歳未満児に対する西ドイツの集団保育の発展において、統計上は保育所<sup>58)</sup>以上に重要なものである。幼稚園は一般に午前8時から午後1時まで開設されているが、次第に多くの幼稚園が一日保育を始めており、必要ならば午後4時までいられる幼稚園が約半数ある。また午後5時までいることのできる小学校も増えてきている。

保育所は州と地方行政区の責任下にあり、州はこの領域においては連邦の援助をほとんど受けていない。連邦政府は従来試みられなかったような実験事業を行なうことを除いては、率先してサービスを行なうことを憲法上禁止されている。その結果として、国全体の低い保育適用

率や関連資料の不足、起っている現実を直視しないといった傾向がみられる。

働く母親の子どもの保育方法を示す表17は、二重・三重保育の利用を慎重に扱っていないので、総計108%という数字が生じているが、家庭内での保育方法が首位を占め、なかでも祖母の重要性と保育所及び家庭保育制度の比較的小さな役割を確認している。その他の中には幼稚園にいる3歳未満児も含まれる。

表17 働く母親の3歳未満児の保育（1975年）

保 育 者		人物：家族・非家族	環 境
母 親	18%	母 親	18%
祖 父 母	46	他の家族員	家庭環境の中で
他の大人の親戚	7		
年長のきょうだい	3		
使用人、子守り	7	家族に属さない人々	家庭環境以外で
隣 人、友 人	4		
家庭保育(うち認可1)	5		
里 親	1		
保 育 所	4		
その他(児童施設 乳児院)	13		
計	108	108	108

資料出所：表10に同じ。

1975年には約180万人の3歳未満児のうち3分の1（約541,000人）が働く母親の子どもであったので、保育所・家庭保育（無認可の保育ママを含む）の適用率9%は保育所に21,640人の児童（4%）、認可・無認可の家庭保育に27,050人（5%）の児童という計算になる。このうち保育所の総計は全国的な保育所の定員総数とほぼ一致するので、それは働く母親の子どもの保育所利用の事実上の限界を示しているといえる。しかしながら、家庭保育については無認可の家庭保育がどれだけ存在するか、働く母親以外にどの程度利用されているかは知られていない。

施設調査はこれより幾らか正確なものを提供してくれる。829の保育所に24,251人の定員がある（これと対照的に23,310の幼稚園には3～5歳児のために150万人分の席が確保されており、このうち2,376の幼稚園は時間外保育も行なっている）。3歳未満児総数に対する保育所定員を考えると、1.3%の適用率になる。この総定員のうち8,160はベルリンに、3,240はハンブルグにある。バヴァリア州の保育所総定員の半分の3,630を有するミュンヘン市は、人口の点ではこの州の10%を占めるにすぎない。保育所は地域によって大層偏在しており、ほとんど全てが大都市に所在している。保育所は半日保育と一日保育の両方を行なっている。保育所の平均定員は36.5人、集団規模は1歳未満6～10人、1歳7～12人、2歳8～15人の範囲にわたっている。児童対職員の比率はほぼ6対1である。

保育所の73%が州や市、地方によって運営され、22%が民間社会福祉団体によって、5%が

産業（とくに病院）によって運営されている。保育所は公的扶助の伝統と関連があり、州は母子家庭とか共働き家庭、放任されている子どもなどの場合のように、家族が対処できない時だけの方法とみなしており、利用者の家庭の大半は低所得層、外国人労働者、単親家庭である。保育所の地位を象徴しているのは、幼稚園では子どもの社会化、発達を促すという任務が述べられているのに対して、保育所に対しては何らそうした方策がとられていないという事実である。保育所に対する公的対策の基礎は、子どもの養育には母親又は母親に代わる者が得られることを政府は保証しなければならないという見解であり、問題は母親の代理保育であるので具体的な社会化又は学習をめざすカリキュラムがないのである。保育所を利用しなければならない母親たちは、問題をもっているか又は問題があると考えられているので健康と衛生面が特に強調されている。

1977年の調査によると、3歳未満児の母親の約3割が働いており、このうち40%がパートタイムである。パートタイム雇用につく者の割合は女性全体でみるよりも極めて高い。西ドイツでは保育所よりも幼稚園を利用する3歳未満児の方が多いのであるが、幼稚園の開設時間が延びつつあるとはいえ、まだ半数は完全に半日に限られている。このことは祖父母や親戚による保育を望めない母親の多くを、パートタイム雇用につかせる結果になっているのではないかとと思われる。

表18 3歳未満児のための保育施設（1977年）

	保 育 所		幼 稚 園	
	利用者数	比 率	利用者数	比 率
3歳未満児総数160万	24,719人	1.5%	52,000人	3.1%
うち働く母親の子ども51万3千	24,719	4.8	26,000	5.0

資料出所：表10に同じ。

表19 子ども1000人あたり利用  
する保育所と幼稚園

年	幼稚園	保育所
1965	327	6
1970	385	7
1975	655	13
1976	705	14

注）保育所については0—3歳、  
幼稚園については3—6歳

資料出所：表10に同じ。

認可・無認可の家庭保育総数（1975年27,050）を1977年についても同じと仮定すれば、3歳未満児に対する適用率は、保育所1.5%、幼稚園3.1%、家庭保育2.0%、計6.6%となり、働く母親の小孩に関しては保育所4.8%、幼稚園5.0%、家庭保育5.0%、計14.8%となる。一般に子どもが小さいほど家庭保育を利用する者が多い。実際には多くの家庭が保育ニーズ<sup>(6)</sup>を第一次集団の内部で充たすか、又はここに報告されていない方法で広く市場において私的とりきめによって充たしつづけているのである。広範な無認可の家庭保育が存在するものと思われるが、個人的になされるそうした方法が現実にとどの程度存在し、機能しているのかを知り得るデータはないし、ほとんど把握されることができていない。家庭保育の優先、非常に限られた保育所・家庭保育の利用範囲、保育所の保育内容を高めるプログラムの殆どないこと、公的対策の貧困者や外国人労働者への集中などは、保育サービスに汚名をきせることにすらなりかねない。

1974年に連邦政府がより広範な保育方法を探究する決定をし、実験的事業として Tagesmütter 事業（働く母親の幾人かの子どもを預かる保育ママの試み）を始めたのは、保育所の拡大を避け、より多くの人口の保育所利用を避けようとする基本的意図の反映とみられている。これは他の国々の公営の家庭保育に似ている。保育者の資質の向上と十分な収入、公的機関の援助が強調されているが、そのすぐれた目的にもかかわらず 250 の連邦事業は所得調査により利用者の資格を制限し、保育所や従来の家庭保育と同様に、貧しく恵まれない家庭に奉仕する形で具体化された。この事業にはごく少数の子どものしか含まれていないが、経済情勢の悪化する中で、家庭外保育を増強し幼い子の母親に働くことを奨励するものと攻撃を受け、世論も批判的であったので、西ドイツでは公式の家庭外保育が広範な規模で実施されるという可能性はほとんどないであろうと思われる。

先導的試みがないわけではなく、或る州の小規模保育所は乳児 2 人、1～3 歳児 4 人、3～6 歳児 9 人から成る 15 人の集団をつくり、子ども同志の相互作用を重視し、認識力の成長、社会的・情緒的発達や観察能力を重視したカリキュラムがある。また親との共同保育所や、保育所、幼稚園、学童保育を一つの場所に一緒にした就学前センターという大きな存在に結びつけようとしている地域もある。西ドイツのいろいろな試みの指導は連邦政府内部の青少年・家庭・保健省で行なわれるが、実際の運営は主として地方自治体や民間団体が主導権をもつ事柄である。

近年は収入のある仕事についていたか否かに関係なく、婦人が家庭にいて育児をする場合に、3 歳未満児の母親に対する育児手当の支給が提案されている。しかし、これも所得調査つきの条件で考えられている。

西ドイツの保育対策はきわめて不十分な現状にあるにもかかわらず、多くの母親が働き、家庭はその保育ニーズを第一次集団の中で又は民間の施設によって市場で充たしている。公式の、認可保育対策の不備を祖母や無認可・非公式のものが拾いあげているといえる。また、近年の幼稚園の急速な増加とその一方で保育所の著しい遅れという矛盾がみられる。戦後から経済成長期に至る労働力不足に対処するのに、外国人労働力の大量導入をもってしたように、西ドイツの伝統的な家族イデオロギーからすれば、むしろハンガリー方式の育児手当の実施が期待されるかもしれない。また、婦人の労働力参加が不可避とみなされるのであれば、あらゆる社会階層の子どもに対する保育制度のために、かなりの投資が不可欠であろう。

### Ⅲ 若干の考察——4 カ国の保育の現状と今後の展望——

各国の保育サービスを量的にみた場合、それらはいずれも保育需要に応じることができているとは言い難い状況にある。スウェーデンでは増設目標の達成には驚くほどの進歩が示されているが、需要が近い将来に充たされるであろうという見込みはないし、保育所の不足はいたるところで入所の優先順位を課す結果となっている。フランスでは 3 歳未満児の保育適用率は 4 カ国中では首位であり、30%以上の保育が用意されているが、各保育所には平均 100 人以上の

入園待ち児童がいる。保育学校の空きが利用できるようになるにつれて、2歳児が保育学校に通うようになっているが、保育学校は本質的には教育的環境でありまた歴史的に古いプログラムであるので、古い不適切な建物と幼稚園の日課に従って大規模な集団を教師が扱うという面が残っている。より多くの保育所が必要とされている状況にあり、現在各種の保育制度のかなりの拡充が計画されている。西ドイツとイギリスは、婦人の労働力率と保育適用率を他の二カ国と比較すると保育対策の遅れは明らかである。祖母や母親がニードの大半を満たしていると評する人もあるが、保育所の長期にわたる大量の待機者と無認可の家庭保育の利用は需要と供給の大きなギャップを示している。

フランスとスウェーデンでは利用率拡大を計画しているが、西ドイツとイギリスでは具体的な増設目標はなく、これを拡充することは論争的になっている。各国の保育の現状からみれば保育施設の拡充計画がなされねばならないと思われるが、現実にはそれは各国の雇用情勢、パートタイム又はフルタイム労働の需要の程度、出産後になされる育児休暇や育児手当等の実施程度が保育のニードに影響を与えるので、正確な予想は不可能である。また保育需要の存在だけでは十分でなく、児童に及ぼす影響にも関心を払う必要がある。どの国もその国の将来を担う子どもの生活経験の質に関心を持っている。

また、保育の問題は、家族についてのイデオロギーとも結びついている。もし、親の十分な保育が得られないならば、用意されるサービスは親のようなものであるべきだとされるかどうかは、保育所と家庭保育制度のどちらが重視されるかという結果となってあらわれる。西ドイツの政策は、母親が家庭にとどまることを望んでおり、社会福祉サービスとして恵まれない子どもに対する保育を除いては、広汎な保育所計画も家庭保育も用意されていない。が、積極的政策の欠如に対する市場の対応として、かなり多くの無認可の家庭保育が存在するが実情は把握されていない。イギリスも同様の事情にあり、母親の家庭責任を明確に打ち出すことで公的施策の遅れが著しい。西ドイツとの相違は認可の家庭保育が或る程度利用しうること（勿論それ以上に膨大な無認可の家庭保育が存在するが）、公立保育所の占める割合が著しく少なく圧倒的に民間に依存している点である。さらに失業率の高さが、公的施策の推進をはばむ大きな要因ともなっている点が挙げられる。また両国とも幼稚園、保育学校と保育所の役割に一線を画し、厳格な区別をしているように思われる。スウェーデンでは1960年代までは最も広範囲にわたる保育の用意は家庭保育であった。その後、政策の重要部分として保育所を位置づけ、増設目標が設けられた結果、今では地方自治体の行なう家庭保育と保育所ではほぼ互換の用意がなされている。公的補助金も余りちがわず、保育料も同じである。だが自治体の対策がニーズに応じきれていないので、依然として民間の家庭保育が広範囲に及んでいる。スウェーデンとイギリスの場合とくに女子労働者に占めるパートタイマーの比率の著しく高いことも、保育施設の不足に耐え得る一因となっていよう。しかし、スウェーデンの場合の公的努力と比べるとイギリスは民間に対する依存度が高く、保育に対する国の姿勢が消極的であるように思える。

他方で育児のための休暇・手当を保障するという試みも労働時間短縮の試みもない。したがって婦人労働の抑制と母親の役割・家庭責任の強調がうかがわれる。スウェーデンの大きな特徴は親の役割・責任を父母で平等に分担しようとする姿勢であろう。父親も含めた育児休暇、病児看護休暇、保育への両親参加といった対策の中にそれが反映されている。今後も保育所の増設計画はあるが、単にそうした一方向にだけ進むことには反対意見もあり、ハンガリー型の育児手当支持論も近年はますます多くなっている。婦人のパートタイム労働は過渡的段階ではなく、望ましいこととして言及されているし、子どもが8歳になるまで親の労働時間短縮も認められることになったので、保育ニーズは多様な形で満たされていくと思われる。フランスは保育適用率の点では最もよく、保育所より家庭保育を重視している。しかも、この国では1978年法の施行以降は無認可の家庭保育よりも認可のものの割合はるかに高くなり、完全な認可の保証と水準の向上への努力は強力である。

保育方法には社会階層による好みがみられるが、利用者の反応は様々ではない。スウェーデンやフランスでは中流階級や高学歴層は、保育所の利用に満足度がより高い傾向を示している。それは保育所が彼らにとってなじみ深い運営方法であり、彼らの本質的部分である価値体系を反映しているからであろう。一方、一般に下層階級の人々は家庭に類似した保育に観念的に満足し、その物的環境がどれだけ乏しくても、どれほど保育者に教育がなくても、家庭に似ているものを受け入れる。彼らにとっては保育時間がきまっていることや、入所申請を要したり親の参加が要求されることなどが、親の経験と異質なもので手に負えないのである。また高額所得層では、人を雇う余裕があり、適切な人が見つけれられる時には自分の家庭で保育の手はずを整えることが多い。

保育方法についての人々の選択は、家族の価値体系との一致、保育手段の利用可能性などによって形成される。したがって、新しいプログラムが採用されると人々の参加がふえ、その保育資源の利用経験の有無によっても反応は変化する。たとえば1972年のフランスの世論調査では、大多数の回答者が3歳未満児の集団保育に反対していた。もし保育の必要がある時には、それは認可の家庭保育制度によってなされるべきであるという意見が多かった。ところが1975年の世論調査では、全体の反応はむしろ保育所に賛意を示し、現に認可の保育ママを利用している人々の相当部分が、保育所の方をむしろ好んでいると表明した。又、低所得家庭は保育所以上に育児手当を望んでいた。保育方法の評価については、所得や教育水準の高い層が集団保育を、そうでない層は保育ママの方を好んでいた。

3歳未満児を1人以上もつ働く母親についての西ドイツの調査(1975年)では、大多数の母親が現在利用している保育方法に不満なしと報告しているが、そこには多少の差があり、肯定的報告の多い順位は、親戚による保育を除いて、第一に隣人、次に家庭内でのベビーシッターであり、家庭保育と保育所は余り利用されていないが同じ位置を占めていた。代わりの手段として望むものは、現金手当33%、パートタイム労働への変更33%、家庭保育28%、保育所20%

であった。

一般に、現在利用している方法を好むと述べる親が多いが、西ドイツやイギリスでは公立の保育所の利用はごく一部の者に限定されており、働く母親の子どもが広く利用できるようになっていないので、選択の範囲が限られてしまっている。西ドイツでは、しばらくの間、家庭保育は「家庭環境に最も類似した保育方法」と考えられていた。公的に監督・指導される Tagesmütter の試みが、児童の発達の中で成果を挙げていることが示されれば、連邦政府はこれに補助金を出し制度が拡大したであろうと思われるのだが、経済状況が変化するにつれて財源の問題や、母親の労働市場参加を積極的に推進することに対する激しい反対が、これを行き詰まらせたとされる。

スウェーデンとフランスの場合は、保育所と家庭保育の両方の形態の必要と、将来の相互関係の可能性を示唆している。スウェーデンにおける自治体設置の家庭保育室は十分な賃金が支払われており、専門家による監督・指導と養成課程がある。保育ママは週に数回、又は一日に幾時間かは交替者を得て、保育所の環境に触れることにより集団保育の経験を得ることを任務とするという試みもある。フランスでも、公的に運営される家庭保育室の保育ママはその自治体の職員であり、指導者の下で監督・指導を受ける。保育ママの訓練を強化し、保育所との一層の協力も可能である。一般に、スタッフの多くは熟練してくると民間の認可保育ママとして働くことを許される。

一つのシステムの中に、保育所と家庭保育の両方の要素をもたせることも考えられる。将来的には自宅で祖母が孫の世話をするという形態は、ますます少なくなってくるであろうし、家事育児の援助をする家庭内の使用人も減少するであろう。したがって、保育ママは多くの婦人が家庭を外に有償雇用につく現実の中では、発展の可能性は乏しい。こうした点からは集団保育、保育所が典型的で平均的な保育の方法になるだろうと予想されるが、公的な運営下におかれる家庭保育が継続する場合には、豊かな経験をもつ専門化された保育資源として特別の役割、たとえば集団に入ることが余りにも困難であると思われる虚弱児や、その他特別な個別的ニーズをもつ児童に役立つことが可能であろう。両制度の最もよい利用法を計画することは、同一の行政、家庭保育ママの専門職業化の強化、厳格な認可、運営の一本化によって進められよう。

## お わ り に

大抵の資本主義諸国における保育政策の最も目立つ面は、施策の不備・不足という状況であり、労働者家族の保育要求を満たし得ていない保育制度の現状である。保育の用意に対する要求が云々される時には、常に需要は現実に供給されるサービスよりもはるかに大きい。

多くの国が、一方では伝統的な性別役割分担の原則に基づき、婦人は家事・育児の担い手として家庭にとどまることを提唱し、他方では婦人の賃労働化を促進している。婦人は家庭責任

と雇用労働の二つの機能を当然果たすものとして期待されるのである。だが、この二重の責務は現実にはさまざまな矛盾や衝突を生ぜしめる。核家族化した労働者家族において、婦人の賃労働化によって奪われた家庭内での育児労働は、保育所などの社会施設によって補われざるを得ない。しかし、単なる剰余価値を生みだすための婦人労働者に対して、男子と同等の水準での労働力参加を可能にする保育や老人へのサービスといった費用のかさむ社会的施策を十分に用意しようとしないうちにおいては、有配偶婦人労働者に固有な就労の属性が出てくるのである。その第一は、有配偶女子の就労は主たる生活費を獲得するためのものでない故に、権利又は義務ではなく、それは自由選択権であるとされる。従って、不況時には被扶養者をかかえて生活のために働いている男子労働者と競争すべきでないという圧迫・排除を受けることになる。第二の点は、婦人のライフサイクルに沿った就労パターンが提起され、子どもの養育が婦人の就労パターンの決定因子となっていることである。保育施設の殊更に貧弱な設置状況は、有配偶婦人(さらには婦人一般)に要請されている労働の性質を如実に物語っているものである。つまりは保育の社会化自体が、社会の非労働力を労働力化し、それによる低賃金基盤や低労働条件を維持しようとする、労働力の有効活用政策の一環をなしているのである。したがって、国や自治体の公的保育施設への予算措置は資本の論理によって大きく限界づけられざるを得ない。

保育政策は労働力政策と密接に結びついているだけに、婦人労働の景気調節的機能を期待する資本主義社会においては、公的責任においてなされる保育制度の充実には限界があり、それを限界づけるものは国家の出費の制限とともに、現代資本主義がかかえる失業問題の隠蔽があげられる。今日の西欧諸国における失業問題の尖鋭化は、各国の保育政策にも影響を及ぼしつつある。イギリスや西ドイツでみられる保育サービス抑制の傾向、スウェーデンでみられるハンガリー型育児手当支持論、婦人のパートタイム労働は望ましいものとする傾向などもその一端であろう。

しかし、公的保育制度の利用可能度は、就学前児童をもつ母親の雇用パターンを決定する一要素ではあるが、それが不十分な場合にも尚かつ他の要因によって(とくに世帯主である男子の賃金低下)、婦人の就労が促進される場合、家庭内での保育の手配が不可能な時には、私的に市場で保育サービスを購入せざるを得ない。つまりは保育問題の私的解決を迫られるのである。その場合、最も被害を蒙るのは子どもたちである。母親の雇用はそれ自体が子どもにとって問題なのではなく、多くの点でむしろ有益であるが、それに相応する対策が社会全体のとりくみとしてなされない場合には、極めて問題の多いものとなるだろう。

保育問題を考える際には、公立保育所が質量両面で充実し多様化するニーズに応えることも必要であるが、育児休暇、労働時間短縮等労働の場での施策との連携が何より重要である。その点では、考察を試みた4カ国のうち、まだ保育施設は十分でないとはいえ、スウェーデンの親休暇、労働時間短縮は子どものニーズに応えるだけでなく、親が職業と家庭の両方の権利・義務を遂行するためにも、社会が特別な用意をする必要があるとみなしている点で他に一步先



んじていると思われる。

各国の保育制度の現状をみる限り、いずれも問題に十分対応し得ているとはいえないが、同じ社会体制のほぼ同様な社会経済状態にあると思われる国々においても、その施策に相違のみられるのが興味深い。保育サービス実施状況の中にみられる各国の相違点には、人口や労働市場の要請といった要因の背後にその国の社会の家族イデオロギー、婦人観が強く作用しているのではないかと考えさせられる面があった。それらを国民性のちがい、文化の相違といってしまえばそれまでであるが、なお検討したい課題が多く残されている。資料が不十分なため比較検討を試みたくても試みられない部分があったが、それについても改めて検討してみたいと考えている。

#### 註

- (1) 拙稿「東欧2カ国における婦人の労働と生活」『佛教大学社会学部論叢』第16号, 1982年, 19~47頁。
- (2) Sheila B. Kamerman & Alfred J. Kahn, *Child Care, Family Benefit and Working Parents*, 1981, p. 17.
- (3) Rita Liljeström, 'Explicit and Comprehensive Family Policy in Sweden', in S.B. Kamerman & A. J. Kahn (eds.), *Family Policy*, 1978, p. 36.
- (4) Kamerman & Kahn, op. cit., p. 17.
- (5) パートタイムは週当り労働時間35時間未満と定義されている。
- (6) Ronnie Steinberg Ratner (ed.), *Equal Employment Policy for Women*, 1980, p. 28.
- (7) 山崎隆志「婦人労働と母性保護」『日本労働協会雑誌』1982年9月号, 81頁。
- (8) Rita Liljeström, *Integration of Family Policy and Labor Market Policy in Sweden*, 1980, p. 397.
- (9) Family Assistance Committee, Förkortad arbetstid för småbarnsföräldran, SOU 1975, No. 62.
- (10) Ibid.
- (11) 1978年の法改正までの親休暇を取得する父親の割合は, 1974年2%, 75年5~6%, 76年8%, 77年10%, 78年12~14%と次第に増えてきている。父親の平均利用期間は, 50日であった。
- (12) Kamerman & Kahn, op. cit., p. 49.
- (13) Hilary Land, *Social Policies and the Family*, 1980, p. 368.
- (14) Ibid., p. 369. しかし, これらの要因はいずれも最新時点までの増加に対し, 1回限りの要因として寄与しているので, 将来の労働力率の上昇は今までより緩やかになるだろうと予測している。
- (15) Jane Lewis (ed.), *Women's Welfare / Women's Rights*, 1983, p. 131. (16) Hilary Land, op. cit., p. 375.
- (17) Trade Union Congress Report on Homeworkers, reported in *The Times*, Jan. 27, 1978.
- (18) Audrey Hunt, *A Survey of Women's Employment*, 1968.
- (19) Hilary Land, op. cit., p. 372.
- (20) 柴山恵美子, 「1970年代 EC における保護と平等」『婦人問題懇話会会報』37号, 1982年, 17頁。
- (21) Nicole Questiaux and Jacques Fourier, 'Explicit and Comprehensive Family Policy in France,' in *Family Policy*, p. 171.
- (22) Kamerman & Kahn, op. cit., p. 19.
- (23) 法定最低賃金額が支払われる労働者の70%は女子である。
- (24) Questiaux & Fournier, op. cit., p. 172.

- (25) ギュンター・トリージュ, 「西ドイツ労働市場の動向」『日本労働協会雑誌』1980年11月号, 18頁。
- (26) Kamerman & Kahn, op. cit., p. 22.
- (27) 全国保育団体合同研究集会実行委員会編『保育白書』1978年版, 46頁。
- (28) Rita Llijeström, in *Family Policy*, p. 43.
- (29) ジュリスト増刊, 総合特集, 現代の女性—状況と展望, 1976年, 278頁。
- (30) The Child Center Commission, “Children’s Free Time,” SOU 1974, No. 42.
- (31) Kamerman & Kahn, op. cit., p. 102.
- (32) 保育ママの保育する子どものうち, 1人だけは0歳児であることが認められる。
- (33) Kamerman & Kahn, op. cit., pp. 103—104.
- (34) 保育白書, 1978年版, 43頁。プレイグループは, 1960年代初めから発展したもので, 3, 4歳の子どもを対象とし, 全て保育料を必要とする。半数以上は親の共同運営であるが, 営利的なものもある。1975年には約33万人の子どもに役立っていたが, 保育施設の不足がその発展の大きな原因である。
- (35) Ministry of Health Circular 37/68, in Hirary Land, op. cit., p. 380.
- (36) Jack Tizard et al., *All Our Children: Preschool Services in a Changing Society*, 1976, pp. 229—31.
- (37) Social Work Services Group and Scottish Education Dept., *Scottish Social Work Statistics*, 1973, p. 7.
- (38) H. Land and Ray Parker, ‘Implicit and Reluctant Family Policy’, in *Family Policy*. p. 358.
- (39) DHSS, *Low Cost Provision for Under-Five*, table 1, p. 8.
- (40) A. Hunt, op. cit.
- (41) I bid., p. 107.
- (42) Land & Parker, op. cit., p. 359.
- (43) Hunt, op. cit.
- (44) Margaret Bone, *Preschool Children and Their Needs for Day Care*, 1977.
- (45) Central Policy Review Staff, *Services for Young Children with Working Mothers*, 1978.
- (46) E. Jackson, *Childminder*, 1978.
- (47) Hughes et al., *Nurseries Now*, 1980, p. 105.
- (48) Jack Tizard, ‘Effects of Day Care on Young Children’, in Fonda & Moss, *Mothers in Employment*, p. 67.
- (49) *The Times*, Oct. 10, 1977.
- (50) *The Times*, Dec. 10, 1977.
- (51) S. B. Kamerman, ‘Work and family in industrialized societies’, *Signs: Journal of Women of Culture and Society*, 4, No.4, p. 632.
- (52) Kamerman & Kahn, op. cit., p. 21.
- (53) Ibid., p. 134.
- (54) Questiaux & Fournier, op. cit., p. 152.
- (55) Kamerman & Kahn, op. cit., pp. 92—94.
- (56) Ibid., p. 95.
- (57) Friedhelm Neidhardt, ‘Family Policy as a Field’, in *Family Policy*, p. 234.
- (58) 保育白書, 1978年版, 44頁。
- (59) Kamerman & Kahn, op. cit., p. 86.
- (60) Ibid., pp. 113—114.
- (61) Ibid., p. 145.